Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/6435

13. 02. 90

Sachgebiet 111

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Prüfung der Wahlrechtsvorschriften und der Vorschriften über das Wahlprüfungsverfahren

Der Deutsche Bundestag hat auf Vorschlag des Wahlprüfungsausschusses im Zusammenhang mit der Entscheidung über die nach der Wahl des 11. Deutschen Bundestages eingegangenen Wahleinsprüche an die Bundesregierung Prüfungsbitten zum Bundeswahlgesetz und zu den Vorschriften über das Wahlprüfungsverfahren gerichtet.

Die Bundesregierung ist gebeten worden, aufgrund der Erfahrungen in Wahlprüfungsangelegenheiten zu prüfen,

a) ob und inwieweit die Wahlrechtsvorschriften zu ändern sind,

   — um Briefwählern mit Wohnsitz im Ausland durch Verlängerung von Fristen die Teilnahme an der Wahl zu erleichtern,

   — und um das Vertrauen der Wähler in die korrekte Ermittlung des Wahlergebnisses in den Wahlbezirken zu stärken,

b) ob und inwieweit eine Änderung oder Ergänzung der Vorschriften über das Wahlprüfungsverfahren angebracht ist,

   — um die Regelungen der Fristen für einen Wahleinspruch oder eine Wahlprüfungsbeschwerde der Praxis und der Rechtsentwicklung anzupassen,

   — und um Befugnisse der Vorprüfung auf den Wahlprüfungsausschuß der vorangegangen Wahlperiode bei gleichzeitiger Verlängerung der Amtszeit des Wahlprüfungsausschusses bis zur Konstituierung seines Nachfolgers zu übertragen,

und ggf. Entwürfe zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder des Wahlprüfungsgesetzes vorzulegen.

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers des Innern vom 6. Februar 1990.

Zu a): Wahlrechtsvorschriften

1. Dem Wunsch, Briefwählern mit Wohnsitz im Ausland durch Verlängerung von Fristen die Teilnahme an der Wahl zu erleichtern, ist bereits entsprochen worden. Sowohl im Bundeswahlgesetz als auch im Europawahlgesetz sind mit Rücksicht auf die im Ausland lebenden Wahlberechtigten zahlreiche Fristen und Termine geändert worden (Erstes Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes vom 30. März 1988, BGBl. I S. 502; Achtes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2422).

2. Die Bitte zu prüfen, ob und inwieweit Wahlrechtsvorschriften zu ändern sind, um das Vertrauen der Wähler in die korrekte Ermittlung des Wahlergebnisses zu stärken, beruht offenbar auf der in einigen Wahleinsprüchen erhobenen Rüge, daß eine angeblich vorgenommene Stimmabgabe sich im Wahlergebnis nicht widerspiegele. Einige Wähler machten geltend, sie hätten bestimmten Splitterparteien ihre Stimme gegeben, nach dem Wahlergebnis des betreffenden Wahlbezirks hätten diese Parteien aber keine entsprechende Anzahl von Stimmen erhalten. Es gebe keine Anhaltspunkte für die Annahme, daß die Stimmen ungültig gewesen sein könnten; es müßten vielmehr Fehler bei der Feststellung des Wahlergebnisses gemacht worden sein (vgl. Drucksache 11/1805 Anlagen 4, 13, 25).

   Es stellt sich also die Frage, ob das Ziel der korrekten Feststellung des Wahlergebnisses durch Änderungen der Wahlrechtsvorschriften noch besser gesichert werden könnte. Nach § 10 des Bundeswahlgesetzes (BWG) verhandeln die Wahlausschüsse und die Wahlvorstände in öffentlicher Sitzung. Ebenso wie durch die Öffentlichkeit der Wahlhandlung (§ 31 BWG) soll damit die Möglichkeit einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit darüber gegeben werden, daß die Wahl und die Feststellung des Wahlergebnisses korrekt durchgeführt werden (Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 3. Aufl. 1986, § 10 Rdn. 1, § 31 Rdn. 3). Damit wird auch Vertretern von kleineren Parteien und einzelnen Wahlberechtigten die Möglichkeit gegeben, diese Kontrollfunktion wahrzunehmen.

   § 9 BWG, der die Bildung der Wahlorgane regelt, bestimmt in Absatz 2 Satz 3, daß bei der Berufung der Beisitzer die in dem jeweiligen Bezirk vertretenen Parteien nach Möglichkeit zu berücksichtigen sind. Weitere Vorschriften über die Bildung der Wahlausschüsse und der Wahlvorstände sind in § 4 und § 6 der Bundeswahlordnung (BWO) niedergelegt. Die Beisitzer der Wahlausschüsse sind nach § 4 BWO aus den Wahlberechtigten des jeweiligen Gebiets zu berufen und sollen möglichst am Sitz des Wahlleiters wohnen. Bei der Auswahl der Beisitzer der Wahlausschüsse sollen in der Regel die Parteien in der Reihenfolge der bei der letzten Bundestagswahl in dem jeweiligen Gebiet errungenen Zahl der Zweitstimmen angemessen berücksichtigt und die von ihnen rechtzeitig vorgeschlagenen Wahlberechtigten berufen werden (§ 4 Abs. 2 BWO). Für die Beisitzer des Wahlvorstandes wird lediglich bestimmt, daß sie nach Möglichkeit aus den Wahlberechtigten des Wahlbezirks

oder aus den Wahlberechtigten der Gemeinde berufen werden sollen. Insoweit gilt die allgemeine Regel des § 9 BWG: In der Praxis werden auch hier die Beisitzer überwiegend von den Parteien benannt. Der Grundgedanke der Berücksichtigung der verschiedenen miteinander konkurrierenden Parteien bei der Besetzung der Wahlvorstände ist die damit gegebene Möglichkeit der gegenseitigen Kontrolle, um auch so das Vertrauen in die Korrektheit des Verfahrens bei der Wahldurchführung und der Feststellung des Ergebnisses zu stärken. Dem dient es, den Kreis der zu beteiligenden Parteien und Wählergruppen möglichst weit zu ziehen (vgl. Seifert, Bundeswahlrecht, 3. Aufl. 1976, § 9 Rdn. 9).

Es stellt sich die Frage, ob noch weitere Einzelheiten der Berufung der Wahlhelfer ausdrücklich geregelt werden sollten, etwa in dem Sinne, daß regelmäßig ein Vertreter einer kleineren Partei aufgenommen werden sollte. Eine noch stärker in Einzelheiten gehende, zwingende Voraussetzungen über die Zusammensetzung der Wahlorgane aufstellende Regelung erscheint jedoch nicht empfehlenswert. Die Gemeinden klagen schon bislang darüber, wie schwierig es sei, Bürger zu finden, die bereit und geeignet sind, in einem Wahlvorstand ehrenamtlich mitzuwirken. Es könnten sich auch neue Konfliktfälle auftun, etwa Streitigkeiten zwischen mehreren kleineren Parteien um die Berücksichtigung bei der Berufung in ein Wahlorgan. Überwiegende Gründe sprechen deshalb dafür, die Flexibilität, wie sie durch die bestehenden Vorschriften eröffnet ist, zu erhalten. Einsprüche, mit denen Ermittlungsfehler bei der Feststellung des Wahlergebnisses behauptet werden, lassen sich auch durch noch so detaillierte Regelungen über die Zusammensetzung der Wahlorgane nicht ausschließen.

Die Wahlunterlagen sind nach der in § 90 BWO niedergelegten differenzierenden Regelung aufzubewahren. Wie der Text dieser Regelung erkennen läßt, dient dies u. a. dazu, die Verwendung in einem evtl. Wahlprüfungsverfahren zu sichern. Es wäre zur Stärkung des Vertrauens der Wähler in die korrekte Ermittlung des Wahlergebnisses zu erwägen, ob der Wahlprüfungsausschuß in Fällen dieser Art mehr als bisher von der Möglichkeit Gebrauch machen sollte, die Stimmzettel des Wahlbezirks, für den eine Unregelmäßigkeit behauptet wird, selbst zu überprüfen oder im Wege der Amtshilfe überprüfen zu lassen und zwar auch dann, wenn im Hinblick auf die Stimmverhältnisse in dem zu prüfenden Wahlbezirk oder Wahlkreis ein Erfolg des Einspruchs von vornherein ausgeschlossen erscheint.

Zu b): Vorschriften über das Wahlprüfungsverfahren

1. Anpassung der Fristen für einen Wahleinspruch oder eine Wahlprüfungsbeschwerde

1.1 Der Einspruch gegen die Wahl muß nach § 2 Abs. 4 Satz 1 Wahlprüfungsgesetz (WPrG) binnen eines Monats nach Bekanntmachung des Wahlergebnisses beim Bundestag eingehen. Das Wahlergebnis wird in der Regel ca.

drei bis vier Wochen nach der Wahl bekanntgemacht (nach der Bundestagswahl am 25. Januar 1987 im Bundesanzeiger vom 20. Februar 1987). Das Wahlprüfungsgesetz legt einen frühesten Zeitpunkt für die Einlegung des Einspruchs nicht fest. Nach der ständigen Praxis des Bundestages kann der Einspruch vom Wahltag an eingelegt werden.

Von den Einsprüchen, über die der Bundestag gemäß Drucksache 11/1805 entschieden hat, ist lediglich einer nach Fristablauf beim Bundestag eingegangen (Anlage 39). Dabei handelte es sich jedoch nicht um einen Einspruch eines im Ausland lebenden Deutschen. Hingegen sind mehrere Einsprüche von im Ausland lebenden Deutschen rechtzeitig eingegangen (Anlagen 15, 18, 22, 26). Aus den Erfahrungen der Bundestagswahl 1987, bei der erstmals im Ausland lebende Deutsche an der Wahl teilnehmen konnten, läßt sich auf die Notwendigkeit einer Verlängerung der Einspruchsfrist nicht schließen.

Nach ständiger Praxis des Bundestages ist die Einlegung des Einspruchs bereits vor der Bekanntmachung des Wahlergebnisses, d. h. vor dem in § 2 Abs. 3 WPrG genannten Anknüpfungspunkt, frühestens jedoch am Wahltag zulässig. Diese Praxis wird dem Sinn des Gesetzes gerecht. Am Wahltag steht der Kreis der Wahlberechtigten und damit der Einspruchsberechtigten endgültig fest. In den meisten Fällen werden die Einspruchsberechtigten auch zu diesem Zeitpunkt überblicken können, ob bei der Durchführung der Wahl Fehler gemacht worden sind. Es wäre deshalb nicht sinnvoll, Wahleinsprüche nur dann als zulässig anzusehen, wenn sie nach der Bekanntgabe des Wahlergebnisses erhoben worden sind.

Es könnte daran gedacht werden, in das Wahlprüfungsgesetz eine ausdrückliche Regelung dahin gehend aufzunehmen, daß ein Einspruch frühestens am Wahltag eingelegt werden kann. In einzelnen Fällen werden Wahleinsprüche jedoch bereits vor dem Wahltag abgesandt (vgl. Drucksache 11/1805 Anlage 15). In Fällen, in denen Wahleinsprüche bereits vor dem Wahltag beim Deutschen Bundestag eingegangen sind, ist bislang auf eine Bestätigung innerhalb der Frist hingewirkt worden. Eine Festlegung im Gesetzestext könnte indessen die Flexibilität des Verfahrens, wie sie bislang praktiziert worden ist, einengen. Das bisher übliche Verfahren hat sich soweit ersichtlich bewährt. Bei Abwägung aller Gesichtspunkte spricht deshalb alles dafür, insoweit von einer Änderung des Wahlprüfungsgesetzes abzusehen.

1.2 Nach § 18 WPrG gelten für die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht die Vorschriften des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG). § 48 VerfGG bestimmt, daß die Wahlprüfungsbeschwerde innerhalb eines Monats seit der Beschlußfassung des Bundestages über den Wahleinspruch zu erheben ist. Das Gesetz stellt also nicht auf die Zustellung oder sonstige Bekanntgabe an den Be-

troffenen ab, wie es dies in anderen Fällen tut (§ 50, 64 Abs. 3, § 69, 71 Abs. 2, § 73 Abs. 2, § 93 Abs. 1). Erhebt ein Wahlberechtigter, dessen Einspruch vom Bundestag verworfen worden ist, die Beschwerde, so ist weitere Voraussetzung für die Zulässigkeit der Beitritt von 100 Wahlberechtigten.

Der Grund für diese Regelung ist in dem Zweck des Wahlprüfungsverfahrens insgesamt und insbesondere der Wahlprüfungsbeschwerde zu sehen. Das Wahlprüfungsverfahren dient dem Schutz des objektiven Wahlrechts, d. h. der Erzielung der gesetzmäßigen Zusammensetzung des Bundestages. Selbst Verletzungen subjektiver Rechte bei der Wahl führen dann nicht zu einem Eingriff der Wahlprüfungsinstanzen, wenn sie die gesetzmäßige Zusammensetzung des Bundestages nicht berühren (BVerfGE 1, 430, 433; 66, 369, 378 m. w. Nachw.). Das Erfordernis des Beitritts von 100 Wahlberechtigten zur Wahlprüfungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht im Hinblick darauf, daß das Wahlprüfungsverfahren dem Schutz des objektiven Wahlrechts dient, als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen. Damit sollen Beschwerden von Wahlberechtigten auf solche Fälle beschränkt werden, die nach Ansicht wenigstens einer gewissen Zahl von Wahlberechtigten Grund zur Beschwerde geben (BVerfGE 66, 232, 233; 66, 311, 312). Das Einspruchs- oder Beschwerderecht im Wahlprüfungsverfahren ist demnach mehr ein Initiativrecht, ein Recht zum Anstoß des Prüfungsverfahrens, als ein eigentliches Klagerecht (Seifert, a.a.O. § 2 WPrG Anm. 1). Die Fristen im Wahlprüfungsrecht sind im Interesse an alsbaldiger Klarheit über die Gültigkeit der Wahl strenge Ausschlußfristen (Seifert, a.a.O. Anm. 9), die auch verhältnismäßig kurz bemessen sind. Die subjektive Betroffenheit des einzelnen wird also aktiviert, um ein Verfahren anzustoßen, in dem Wahlfehler aufgedeckt und auf ihre Relevanz für das Wahlergebnis geprüft werden. Eine Verlängerung der Frist für die Einlegung der Wahlprüfungsbeschwerde erschiene demnach geboten, wenn die Aufdeckung von Wahlfehlern, die auch nach Auffassung von 100 weiteren Wahlberechtigten einen Grund zur Beschwerde geben, durch die kurze auf die Beschlußfassung des Bundestages abgestellte Beschwerdefrist insbesondere insoweit erschwert wird, als es um die Ausübung des Wahlrechts durch die im Ausland lebenden Deutschen geht. Eine solche Erschwerung läßt sich nicht ausschließen, wenngleich bislang konkrete Probleme nicht aufgetreten sind. Eine Verlängerung der Beschwerdefrist des § 48 BVerfGG auf – allenfalls – zwei Monate seit der Beschlußfassung des Bundestages könnte daher in Betracht kommen. Im Interesse einer möglichst schnellen Entscheidung über die Gültigkeit der Wahl sollte aber wie bisher an die Beschlußfassung des Bundestages angeknüpft werden.

Die bisher gewonnenen Erfahrungen lassen eine solche Änderung nicht als vordringlich erscheinen. Sie könnte im

Zusammenhang mit der Änderung des Bundeswahlgesetzes in der 12. Wahlperiode vorgenommen werden.

2. Verlängerung der Amtszeit des Wahlprüfungsausschusses bis zur Konstituierung seines Nachfolgers

Nach Artikel 39 Abs. 1 Satz 2 GG endet die Wahlperiode eines Bundestages mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Damit findet der Bundestag in seiner konkreten personellen Zusammensetzung ein Ende (Grundsatz der personellen Diskontinuität, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 39 Rdn. 11). Mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages erhält der als verfassungsrechtliche Institution fortbestehende Deutsche Bundestag also eine neue personelle Substanz (Maunz–Dürig–Herzog–Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 39 Rdn. 16). Der Grundsatz der personellen Diskontinuität bewirkt, daß mit der Konstituierung des neuen Bundestages alle für die Dauer der Legislaturperiode gewählten Gremien nicht mehr bestehen (v. Münch, Grundgesetz 2. Aufl. 1983, Artikel 39 Rdn. 29). Hierzu zählt u. a. der Wahlprüfungausschuß, der nach § 3 Abs. 2 Satz 2 WPrG für die Dauer der Wahlperiode gewählt wird.

Bis 1976 enthielt das Grundgesetz in Artikel 45 und Artikel 45a Regelungen über die Zuständigkeit von Ausschüssen über eine Wahlperiode hinaus: Der ständige Ausschuß sowie die Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung sollten auch zwischen zwei Wahlperioden tätig werden. Diese Regelung war getroffen worden, weil nach damaligem Recht zwischen zwei Wahlperioden eine zeitliche Unterbrechung lag. Auch nach damals geltendem Recht war eine Tätigkeit der Ausschüsse des alten Deutschen Bundestages jedoch nur bis zum Beginn der Wahlperiode des neuen Deutschen Bundestages zulässig. Eine fortwirkende Zuständigkeit in die neue Wahlperiode hinein gab es also nicht. Mit der Einführung der geltenden Fassung des Artikels 39 GG ist die parlamentslose Zeit zwischen zwei Wahlperioden beseitigt worden. Damit entfiel die Notwendigkeit, Regelungen für die Tätigkeit bestimmter Ausschüsse über die Wahlperiode hinaus zu treffen.

Ob eine fortwirkende Zuständigkeit des Wahlprüfungsausschusses der vorangegangenen Wahlperiode bis zur Konstituierung des Wahlprüfungsausschusses des neu gewählten Deutschen Bundestages durch eine Änderung des Grundgesetzes eingeführt werden könnte, erscheint verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch nicht unbedenklich. Denn eine solche Änderung würde den bislang strikt eingehaltenen Grundsatz der (personellen) Diskontinuität, der letztlich auf dem Demokratieprinzip fußt, durchbrechen.

Im übrigen erscheint es zweifelhaft, ob eine Änderung des Grundgesetzes in diesem Sinne notwendig ist, um die Durchführung von Vorprüfungsmaßnahmen im Wahlprüfungsverfahren bereits vor der Konstituierung des Wahlprüfungsausschusses zu ermöglichen. Die Konstituierung des Wahlprüfungsaus-

schusses dürfte in aller Regel bald nach Ablauf der Einspruchsfrist möglich sein. Die Einholung von Auskünften oder die Beweiserhebung im Wege der Amtshilfe nach diesem Zeitpunkt dürfte ausreichen, um eine schnelle Entscheidung des Bundestages vorzubereiten. Die Wahlunterlagen werden ausreichend lange aufbewahrt, um nach Konstituierung des Wahlprüfungsausschusses eine Prüfung durchführen zu können.

Schließlich wäre zu erwägen, daß dringliche Maßnahmen, die noch vor dem Ende der Wahlperiode notwendig werden, vom Wahlprüfungsausschuß des dann noch bestehenden Deutschen Bundestages getroffen werden könnten. Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 WPrG wird der Wahlprüfungsausschuß vom Deutschen Bundestag für die Dauer der Wahlperiode gewählt. Der Gesetzeswortlaut schließt es demnach nicht aus, daß der Ausschuß bis zum Ende der Wahlperiode noch tätig wird. Bedenken könnten sich allerdings daraus ergeben, daß nach den allgemeinen Grundsätzen der Wahlprüfung dies eine Aufgabe der gewählten Körperschaft, also des neu gewählten Deutschen Bundestages ist. Die Arbeit des Wahlprüfungsausschusses würde der Vorbereitung der Entscheidung des neu gewählten Deutschen Bundestages dienen. Eine Vorprüfung durch den Wahlprüfungsausschuß des alten Deutschen Bundestages darf jedoch nicht zu einer Präjudizierung dieser Entscheidung führen.

Aufgrund der Erfahrungen der Bundesregierung ist kein sicheres Urteil darüber möglich, ob für Vorprüfungsmaßnahmen in der Zeit zwischen der Bundestagswahl und dem Beginn der Wahlperiode ein Bedürfnis besteht. Immerhin könnten Rückfragen oder die Einholung von Auskünften schon zu dieser Zeit das Verfahren beschleunigen und damit dem Ziel dienen, möglichst schnell Klarheit über die Gültigkeit der Wahl zu gewinnen. Die Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen müßte allerdings auf Ausnahmefälle beschränkt werden.

Zur Klarstellung könnte erforderlichenfalls dem § 3 Abs. 2 WPrG folgender Satz angefügt werden:

> „In der Zeit zwischen der Bundestagswahl und dem Zusammentritt des neuen Deutschen Bundestages kann der Ausschuß zur Vorbereitung der Wahlprüfung durch den neuen Deutschen Bundestag Auskünfte einholen; die Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen im Wege der Amtshilfe soll nur veranlaßt werden, wenn dies im Interesse der Feststellung des Sachverhalts geboten erscheint."

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333